



Anna Paterek

NIEMCY WOBEC PROCESU DALSZEGO POSZERZANIA UE

Wprowadzenie

Koncepcje „pogłębiania” i „poszerzania” towarzyszyły procesowi integracji europejskiej od samych jej początków. Stanowiły one zarazem katalizator i wyznaczały kierunek dalszego rozwoju Wspólnot Europejskich. Determinowały jednocześnie priorytety i strategię rządów państw członkowskich w politycznej debacie nad przyszłością integracji europejskiej.

W następstwie dwóch etapów największego rozszerzenia w historii Unii Europejskiej: w maju 2004 i w styczniu 2007 r. w państwach członkowskich nasiliła się dyskusja wokół rozdźwięku pomiędzy potrzebą przeprowadzenia reform wewnętrznych a zdolnością Unii do przyjęcia nowych członków. Rosnący sceptycyzm wobec dalszego rozszerzania Unii Europejskiej w państwach członkowskich mobilizuje ich rządy do poszukiwania rozwiązań, pozwalających na utrzymanie równowagi pomiędzy procesem pogłębiania i poszerzania UE.

W związku z tym celem poniższej analizy jest omówienie stanowiska Niemiec wobec przyszłych poszerzeń Unii, a także ukazanie stopnia ich akceptacji w społeczeństwie niemieckim.

Główna teza artykułu zakłada, że w perspektywie akcesji kolejnych krajów, Niemcy będą kierować się ostrożną polityką rozszerzania, uzależnioną przede wszystkim od zdolności absorpcyjnej Unii Europejskiej.





Opracowanie opiera się na obszernej bazie źródłowej¹ i literaturze przedmiotu, w której poza polskimi pozycjami², dominują publikacje niemieckojęzyczne³.

Rola Niemiec w rozszerzeniu UE o kraje Europy Środkowo-Wschodniej

Po przyjęciu przez Radę Europejską w Kopenhadze w 1993 r. kryteriów członkostwa państw kandydujących, rozszerzenie UE na wschód znalazło się wśród priorytetów niemieckiej prezydencji w drugiej połowie 1994 r. Postrzegane było jako istotny element kształtowania ekonomicznego, demokratycznego i bezpiecznego otoczenia na kontynencie, a także sprostanie odpowiedzialności Niemiec wobec wschodnich sąsiadów i konsekwencja przewyciężenia narodowosocjalistycznej przeszłości⁴. W związku z tym RFN od początku transformacji systemowej państw byłego bloku wschodniego uważana była za „advokata” ich starań o członkostwo w Unii. Niemieckie poparcie dla procesu rozszerzenia determinowała w szerszej perspektywie europejska polityka stabilizacyjna. Wraz z akcesją nowe kraje członkowskie miały przejąć dorobek prawny i polityczne cele Unii. Fakt ten wpływał na ich polityczną i gospodarczą stabilizację. Ponadto był warunkiem zapewnienia pokoju i bezpieczeństwa w Europie⁵.

Jednym z najważniejszych celów poszerzenia UE była dla polityków koalicji rządowej SPD/Sojusz '90/Zieloni „prewencyjna polityka bezpieczeństwa” (Joschka Fischer)⁶. Postulat ten wiązał się również z obecną od 1999 r. zmianą nastawienia Niemiec do kwestii akcesji tureckiej. Była ona uwarunkowana sytuacją międzynarodową, przede wszystkim wydarzeniami w Kosowie w 1999 r. oraz zbrojną interwencją NATO w Jugosławii, a także atakiem terrorystycznym z 11 września 2001 r.

¹ Zob. m.in. obszerny wybór dokumentów instytucji UE na stronach: www.eur-lex.europa.eu; www.lib.sejm.gov.pl; materiały źródłowe dotyczące niemieckiej polityki integracji europejskiej na stronach: www.bundeskanzlerin.de; www.bundesregierung.de; www.bundestag.de; www.auswaertiges-amt.de, liczne materiały internetowe dzienników i tygodników ogólnoniemieckich.

² Obszerny wybór analiz i raportów na stronach: Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, www.pism.pl; Ośrodka Studiów Wschodnich, www.osw.waw.pl; Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, www.ukie.gov.pl; a także publikacje Instytutu Zachodniego w Poznaniu, m.in.: B. Koszeł, *Partnerstwo z rozsądku? Stosunki Francji ze zjednoczonymi Niemcami (1990–2006)*, „Zeszyty Instytutu Zachodniego” 2006, nr 42.

³ Zob. raporty i analizy Stiftung Wissenschaft und Politik, www.swp-berlin.org; Centrum für angewandte Politikforschung (CAP), www.cap.uni-muenchen.de; Institut für europäische Politik, www.user3130.bln23.nwnt.de/site1/index.php?id=22; Friedrich-Ebert-Stiftung, www.fes.de; oraz www.deutsche-aussenpolitik.de.

⁴ B. Koszeł, *op. cit.*, s. 5–11; E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*, Warszawa 2005, s. 92–96; A. Paterek, *Stanowisko Niemiec wobec procesu poszerzania Unii Europejskiej (1998–2006)*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2006, nr 4, s. 183–200; eadem, *Stanowisko RFN wobec poszerzenia Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] Niemcy. Europa. Świat. Studia międzynarodowe, red. I. Stawowy-Kawka, Kraków 2007, s. 123–130.

⁵ F. Algieri, *Die erweiterte EU als internationaler Akteur*, „Der Bürger im Staat. Die Osterweiterung der EU” 2004, H. 1, s. 63–68.

⁶ Por. wypowiedź Joschki Fischera w debacie 3.12.1999; *Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte. XIV. Wahlperiode*, 77. Sitzung, 3. Dezember 1999, s. 70865.





Na niemieckie poparcie przyjęcia Turcji do UE wpłynęło ponadto rozpoczęcie kompleksowych reform w tym kraju⁷.

Zgodnie z postanowieniami Rady Europejskiej w Luksemburgu (grudzień 1997 r.) w 1998 r. rozpoczęły się negocjacje akcesyjne z sześcioma państwami kandydującymi (Estonią, Polską, Czechami, Węgrami, Słowenią i Cyprzem). Na mocy decyzji Rady Europejskiej w Helsinkach (grudzień 1999 r.) w 2000 r. zapoczątkowany został proces negocjacji z kolejną szóstką (Litwą, Łotwą, Słowacją, Bułgarią, Rumunią i Malcią). Turcja uzyskała wówczas status państwa kandydującego do UE.

W drugiej połowie lat 90. rząd kanclerza Kohla forsował strategię równoległego „pogłębienia” i „rozszerzenia” Wspólnot, jako dwóch wzajemnie uzupełniających się procesów. Stopniowo zaczęto podkreślać konieczność przeprowadzenia fundamentalnych reform systemu instytucjonalnego i procesu decyzyjnego Unii Europejskiej jeszcze przed przyjęciem nowych państw, tak aby łatwiej można było osiągnąć porozumienie i zapewnić efektywne funkcjonowanie Unii po ich akcesji⁸. Objęcie władzy przez gabinet koalicyjny SPD/Sojusz '90/Zieloni w 1998 r. oznaczało w związku z tym bardziej „realne” podejście do rozszerzenia na wschód, aczkolwiek bez ugruntowania konkretnej jego wizji. Warunkiem przyjęcia państw Europy Środkowo-Wschodniej było wcześniejsze przeprowadzenie reform wewnętrznych w Unii. Na poparcie poszerzenia UE o kraje regionu środkowoeuropejskiego wpływał także wynikający z niego wzrost wpłat wnoszonych do budżetu przez dotychczasowe państwa członkowskie, a w rezultacie podjęcie starań o zmniejszenie niemieckiej składki do unijnego budżetu⁹. Wypracowanie konsensu w sprawie Agendy 2000, traktatu nicejskiego oraz w konsekwencji rozszerzenie Wspólnot w styczniu 2004 r. stanowiły istotne osiągnięcia z punktu widzenia realizowanej przez rząd Gerharda Schrödera polityki europejskiej.

Zakończenie rozmów akcesyjnych z dziesięcioma krajami¹⁰ w grudniu 2002 r. w Kopenhadze interpretowane było w RFN jako „ostateczne przewycięzenie sztucznego podziału europejskiego kontynentu”¹¹ oraz zjednoczenie Europy. W bezpośrednim związku z poszerzeniem postrzegano ponadto przeprowadzenie kompleksowej reformy dla „pogłębienia UE” w perspektywie prac Konwentu w sprawie przyszłości Europy. 19 grudnia 2002 r. w debacie poświęconej результатам spotkania

⁷ A. Szymański, *Niemcy wobec rozszerzenia Unii Europejskiej o Turcję*, „Materiały Studialne PISM” 2007, nr 4, s. 13; www.pism.pl/materiały_studialne_content.php?id/23 (10 V 2008).

⁸ M. Dauderstädt, B. Lippert, *Die deutsche Ratspräsidentschaft: Doppelstrategie zur Vertiefung und Erweiterung der EU*, Bonn 1998; www.fes.de/organisation/europe/publicat/doppelstr98.html#I3.

⁹ E. Firlej, *Stanowiska wybranych państw zachodnich w kwestii rozszerzenia Unii Europejskiej*, Warszawa 1998, s. 12–15.

¹⁰ Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Słowacja, Słowenia, Czechy, Węgry i Cypr. W przypadku Bułgarii i Rumunii zapowiedziano wówczas kontynuację negocjacji akcesyjnych, które miały wejść w końcową fazę w 2007 r. W sprawie Turcji uzgodniono przesunięcie decyzji na temat otwarcia negocjacji akcesyjnych do czasu spotkania Rady Europejskiej w grudniu 2004 r. Podjęcie konkretnych kroków w tej kwestii uzależniono od wypełnienia przez Turcję kryteriów kopenhaskich, czego podstawę miał stanowić raport Komisji Europejskiej, przygotowywany na posiedzenie Rady Europejskiej.

¹¹ Der Weg für die Osterweiterung ist frei: Abschluss der Beitrittsverhandlungen auf dem Europäischen Rat von Kopenhagen, Antrag der Fraktion CDU/CSU, 17 XII 2002, BT-Drucksache 15/195.





Rady Europejskiej w Kopenhadze kanclerz Schröder poruszył zagadnienia granic poszerzonej Europy, a także perspektywy członkostwa Turcji w UE. Był to przedmiot rozbieżności poglądów między koalicją rządzącą a opozycją CDU i CSU. Argumentacja Schrödera opierała się na podstawowym założeniu, że aby ubiegać się o członkostwo w UE, Turcja musi spełniać polityczne kryteria kopenhaskie, do których należą: respektowanie zasad państwa prawa, posiadanie stabilnych instytucji gwarantujących demokrację, przestrzeganie praw człowieka i mniejszości narodowych. Unia ze swojej strony winna zachować zdolność do prowadzenia skutecznej polityki. Jednocześnie kanclerz wysuwał argumenty przemawiające za możliwością przyjęcia Turcji do UE. Pełniłaby ona funkcję „pomostu między Europą kontynentalną z jednej strony, a wschodnim obszarem śródziemnomorskim z drugiej”. Komentując stanowisko opozycji w tej sprawie, Schröder przytoczył dwa argumenty. Po pierwsze, wykluczając członkostwo Turcji w UE, obwarowane jednoznacznymi warunkami, chadecy działali sprzecznie z tradycją niemieckiej polityki europejskiej. Natomiast zachowanie tej tradycji, przekonywał Schröder, właśnie w niemieckim interesie „nie powinno zostać zaprzepaszczone na rzecz partyjnych i wyborczych pobudek”. Po drugie, kanclerz przestrzegał opozycję przed „nowym Kulturkampfem” w tej sprawie, czyli ujmowaniem członkostwa Turcji z punktu widzenia konfliktu między chrześcijańskim Zachodem a islamem¹².

W przekonaniu większości deputowanych CDU¹³ i CSU, celem Unii Europejskiej i Niemiec winno być gospodarcze, polityczne i instytucjonalne powiązanie Turcji ze Wspólnotami, jednakże bez możliwości członkostwa¹⁴. Angela Merkel, nawiązując do amerykańskiego poparcia tureckich aspiracji, skrytykowała kanclerza Schrödera za czynienie z kwestii członkostwa Turcji w UE przedmiotu „kompensacyjnych interesów” ze Stanami Zjednoczonymi w zamian za niedotrzymanie politycznych obietnic¹⁵. Była to aluzja do amerykańsko-niemieckich kontrowersji wokół kwestii irackiej¹⁶.

RFN wobec strategii pogłębiania i poszerzania UE po roku 2004

Generalnie po 2004 r. poparciem wobec wspomnianego wyżej „zmęczenia poszerzeniem”, wśród niemieckich polityków cieszyła się w dalszym ciągu strategia „najpierw pogłębiać, po to, by następnie poszerzać”, opierająca się na założeniu, że tylko politycznie i instytucjonalnie wzmocniona Unia jest w stanie przyjąć nowych członków, bez narażania osiągniętego poziomu integracji. Potwierdzają to również

¹² *Verhandlungen...* 16. Sitzung, 19. Dezember 2002, s. 1185–1186.

¹³ CDU i FDP nie wypracowały jednolitego stanowiska we własnych szeregach w sprawie akcesji Turcji. Szerzej zob.: A. Szymański, *op. cit.*, s. 15–16.

¹⁴ *Der Weg für die Osterweiterung ist frei...*

¹⁵ *Verhandlungen...* 16. Sitzung, 19. Dezember 2002, s. 1189.

¹⁶ *Ibidem*, s. 1186.





przyjęte przez Komisję Europejską w listopadzie 2006 r., a następnie potwierdzone w listopadzie 2007 r., priorytety nowej polityki rozszerzenia UE:

- konsolidacja zobowiązań,
- przestrzeganie określonych warunków w negacjach akcesyjnych,
- komunikacja z opinią publiczną o przyszłych fazach rozszerzenia¹⁷.

Konsolidacja zobowiązań oznaczała ostrożność w podejmowaniu nowych zobowiązań przez Unię, a ich wiążący charakter wobec państw, którym otworzyła perspektywę członkostwa był silnym bodźcem dla kontynuowania procesu reform w tych krajach.

Koncepcja pogłębienia integracji jako koniecznego warunku dla jej poszerzenia reprezentowana jest przede wszystkim przez takie kraje członkowskie, jak Francja, Austria i Dania. Dążą one do precyzyjnego określenia zdolności przyjęcia nowych członków i przyszłych granic UE. Obawy tych państw opierają się nie tylko na przesłankach geograficznych, lecz także wynikają z troski o kulturową spójność Unii i kształtowanie się europejskiej tożsamości. Dodatkowo wskazuje się na konsekwencje dalszego poszerzania dla unijnych finansów, struktur instytucjonalnych oraz politycznej i gospodarczej koherencji Unii Europejskiej. Alternatywą wobec pełnego członkostwa byłaby w tym wypadku strefa wolnego handlu bądź unia gospodarcza z „częstkową integracją walutową”¹⁸.

Odrzucenie przez społeczeństwa Francji i Holandii (maj i czerwiec 2005 r.) Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, będący jego następstwem okres refleksji nad przyszłością integracji europejskiej oraz rosnące „zmęczenie rozszerzeniem” w państwach członkowskich nasiliły pytania o priorytet wewnętrznej spójności i tzw. zdolności absorpcyjnej UE nad kontynuowaniem procesu przyjmowania nowych krajów¹⁹.

Już w umowie koalicyjnej z 11 listopada 2005 r. nowy rząd CDU/CSU/SPD opowiadał się za „roztropną polityką poszerzania UE”, tak by nadmiernie nie obciążać struktur unijnych. „Ambitna i zróżnicowana polityka sąsiedztwa” potraktowana została jako alternatywa dla akcesji potencjalnych kandydatów. Zapisy umowy koalicyjnej wyrażały poparcie chadeków i socjaldemokratów dla uzyskania członkostwa przez Bułgarię i Rumunię oraz dla rozpoczęcia rokowań akcesyjnych z Chorwacją. Jednocześnie obawy Wielkiej Koalicji związane były z utrzymaniem w poszerzonej Unii zasad uczciwej konkurencji, wykluczających dumping w sferze wynagrodzeń i nielegalną siłę roboczą. W ślad za tym zapowiedziano utrzyma-

¹⁷ Komisja Europejska, „Strategia rozszerzenia i najważniejsze wyzwania w latach 2006–2007”, KOM (2006) 649, wersja ostateczna, Bruksela, 8 XI 2006; www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=celex:52006dc0649:pl.html.

¹⁸ A. Faber, *Die Weiterentwicklung der Europäischen Union: Vertiefung versus Erweiterung?*, „Integration” 2007, nr 2, s. 106.

¹⁹ K.-O. Lang, D. Schwarzer, *Argumente für eine neue Erweiterungsstrategie – die Diskussion über die Aufnahmefähigkeit der EU*, „Integration” 2007, nr 2, s. 117–128; i idem, *Die Diskussion über die Aufnahmefähigkeit der EU*, „SWP-Studie”, Dezember 2007; H. Kramer, *Wie „erweiterungsmüde“ ist die EU?*, „SWP-Aktuell”, 16 III 2007.





nie siedmioletniego okresu przejściowego w swobodnym dostępie pracowników z krajów Europy Środkowo-Wschodniej do niemieckiego rynku pracy oraz kontroli paszportowych na granicach z nowymi państwami członkowskimi, dopóki nie spełnią one wysokich standardów *acquis* z Schengen²⁰.

Kancelarz Merkel wykluczyła możliwość „łączenia interesów” państw aspirujących do członkostwa, wynikającego z równoczesnego otwarcia rozmów akcesyjnych, ponieważ automatycznie nie oznacza ono ich równoległego zamknięcia. Rozważając dalsze perspektywy poszerzenia Unii Europejskiej, Angela Merkel podkreśliła potrzebę rozwijania polityki sąsiedztwa z krajami Bałkanów Zachodnich, która wyrażałaby się wzmocnioną polityczną kooperacją i nie pociągałaby za sobą w każdym przypadku pełnego członkostwa.

Europa musi dysponować zdolnością do działania. Twór bez wyraźnie zakreślonych granic nie będzie w stanie ani podejmować kluczowych działań, ani przyjąć określoną formę. Musimy sobie to uświadomić i wyznaczyć granice²¹.

W podobnym tonie wypowiadał się również minister spraw zagranicznych Frank-Walter Steinmeier argumentując potrzebę „nowego sformułowania polityki wschodniej Unii Europejskiej”, polegającej na stworzeniu alternatywnych możliwości współpracy krajom zainteresowanym członkostwem w Unii, bowiem „dla nowych interesantów droga do Unii może okazać się bardziej dłuższa i kamienista, niż oczekiwano”²².

Wśród zasadniczych celów polityki europejskiej Wielkiej Koalicji w maju 2006 r., Angela Merkel wymieniła przede wszystkim „nadanie nowego uzasadnienia dla istnienia Unii Europejskiej”, czyli znalezienie alternatywy dla historycznych przesłanek procesu integracji europejskiej. W jej przekonaniu wzmocnienie europejskiej zdolności działania wymaga „wewnętrznej formuły”, europejskiej tożsamości, a tym samym określenia tego, jakim „tworem” jest Unia Europejska²³. Wyzwaniu znalezienia rozwiązania dla impasu konstytucyjnego, w którym znalazła się Wspólnota, a tym samym wznowieniu procesu ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, podporządkowane zostały priorytety niemieckiego przewodnictwa w Unii²⁴. Jednym z ambitnych planów niemieckiego rządu było ponadto wzmocnienie i rozwój Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, zwłaszcza

²⁰ „Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit”. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005; www.cdu.de/doc/pdfc/05_11_11_Koalitionsvertrag_Langfassung_navigierbar.pdf (10 V 2008).

²¹ „19. Bulletin der Bundesregierung”, 11 V 2006, s. 13.

²² „Europa neu denken”, Rede von Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier anlässlich des 35-jährigen Gründungsjubiläums der Heinz-Schwarzkopf-Stiftung, www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2006/060830-Europa-Schwarzkopf.html (30 VIII 2006).

²³ „19. Bulletin der Bundesregierung”, 11 V 2006; www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2006/05/_Anlagen/nr-44-11001507,property=publicationFile.pdf.

²⁴ Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich der Eröffnung des Internationalen Bertelsmann Forums „Die Zukunft der Europäischen Union”; www.bundestkanzlerin.de/nn_5296/Content/DE/Rede/2006/09/2006-09-23-bertelsmann.html (22 IX 2006).





jej wschodniego wymiaru. Chodziło tu również o zwiększenie wsparcia finansowego na rzecz wschodnich sąsiadów UE. Powyższych zapowiedzi nie udało się jednak przenieść z płaszczyzny deklaracji na poziom konkretnych działań²⁵.

Przypadająca na pierwszą połowę 2007 r. prezydencja niemiecka i zarazem 50. rocznica uchwalenia traktatów rzymskich były okazją do zaprezentowania strategii rządu Angeli Merkel wobec przyszłego rozszerzania UE. Przyjęcie deklaracji berlińskiej²⁶ na spotkaniu przywódców państw członkowskich w Berlinie 25 marca 2007 r. oznaczało wznowienie prac nad reformą instytucjonalną Unii Europejskiej. Zapowiedź jej przeprowadzenia przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. była sukcesem niemieckiego rządu²⁷. Na spotkaniu Rady Europejskiej w Lizbonie w październiku 2007 r. przywódcy państw członkowskich przyjęli projekt traktatu rewizyjnego, który przejmował najważniejsze postanowienia instytucjonalne Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, a zarazem był kompromisem wobec państw, które zgłaszały wobec niego zastrzeżenia. W ślad za tym miało miejsce uroczyste podpisanie Traktatu lizbońskiego, 13 grudnia 2007 r.

Traktat z Lizbony stwarza nowe pole manewru dla przyszłej polityki rozszerzenia Unii Europejskiej w wyniku wprowadzenia ważnych zmian instytucjonalnych, takich jak: ustanowienie stałego prezydenta Rady Europejskiej z 2,5-letnią kadencją oraz unijnego przedstawiciela do spraw zagranicznych, zmniejszenie do 18 członków Komisji Europejskiej (od 2014 r.), zmianę systemu głosowania w Radzie Unii Europejskiej (od 2014 r., tzw. podwójna większość: 55% państw członkowskich reprezentujących przynajmniej 65% populacji UE), ograniczenie liczby deputowanych Parlamentu Europejskiego do 751 (z możliwością zmian w wyniku kolejnych rozszerzeń). Istotną kwestią, która została zawarta w Traktacie reformującym jest odniesienie do kopenhaskich kryteriów rozszerzenia Unii, tym samym po jego ratyfikacji staną się więc one częścią wspólnotowego prawa pierwotnego²⁸.

W ocenie kanclerz Angeli Merkel Traktat lizboński stworzył „nowe fundamenty Unii Europejskiej”, które wzmocnione pozwolą na „spokój i siłę w realizacji jej właściwych zadań politycznych”. A należą do nich przede wszystkim: kształtowanie gospodarki „z ludzką twarzą”, otwarte i przejrzyste rynki finansowe,

²⁵ Mimo że niektóre kraje objęte EPS (Ukraina, Mołdawia, Gruzja) aspirują do członkostwa w UE, nie jest ona powiązana z procesem rozszerzenia, co kilkakrotnie podkreślone zostało przez Komisję Europejską, ale daje możliwość zbliżenia się do organizacji. Zob.: J. Kępa, *Przegląd budżetu w Unii Europejskiej w kontekście wzmocnienia „wymiaru wschodniego” Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, „Biuletyn Analiz UKIE” 2006, nr 18, s. 50–61; B. Wojna, *Wdrażanie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – raport Komisji Europejskiej*, „Biuletyn PISM” 2008, nr 16; www.pism.pl/biuletyny/files/20080416_484.pdf; G. Glosser, *Europäische Nachbarschaftspolitik nach der deutschen EU-Ratspräsidentschaft – Bilanz und Ausblick*, „Integration” 2007, nr 4, s. 493–498.

²⁶ Pełny tekst deklaracji: www.dziennik.pl/opinie/article25755/Deklaracja_Berlinska.html.

²⁷ Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel im Europäischen Parlament 28 III 2007; www.bundeskanzlerin.de/nn_5296/Content/DE/Rede/2007/03/2007-03-28-rede-merkel-bruessel.html.

²⁸ S. Richter, *Die erweiterungspolitik der EU nach dem Reformvertrag von Lissabon*, „Diskussionspapier FG2 SWP Berlin” 2008, nr 2; M. Chardon, S. Seeger, *Handlungsspielräume nutzen – die EU-Beitrittsverhandlungen mit der Türkei*, „CAP Aktuell” 2007, nr 16, s. 1–2.





wzmocniona i oparta na wspólnych wartościach europejska polityka zagraniczna, bezpieczeństwo energetyczne, ochrona środowiska. Jednocześnie traktat daje „oparcie” w instrumencie wzmocnionej współpracy, w razie gdyby istniały przeszkody w wypracowaniu jednolitego podejścia do pogłębiania współpracy w ramach Unii²⁹.

Wypowiedzi niemieckiej kanclerz podczas przewodnictwa w Unii Europejskiej potwierdzały skłanianie się rządu federalnego ku koncepcji pogłębienia integracji jako warunku przyjęcia nowych państw członkowskich. W przekonaniu Angeli Merkel

są państwa członkowskie, dla których priorytetem jest pogłębienie integracji, są też takie kraje, które podkreślają jej rozszerzanie. Niektórzy jednak uważają, że oba te procesy mogłyby przebiegać równolegle; nie sądzę, aby się to udało. Dlatego też właściwa, z mojego punktu widzenia, jest zapowiedź, iż w najbliższym czasie – z wyłączeniem krajów bałkańskich – nie możemy składać nowych obietnic, dotyczących członkostwa. To twarde słowa, które spotkałyby się z odmienną reakcją naszych polskich sąsiadów, w perspektywie relacji z Ukrainą, a być może również wśród państw bałtyckich. Niemniej jednak jestem przekonana, że naprawdę musimy podjąć wysiłki, by zagwarantować Unii zdolność do działania i konkurencyjność³⁰. Zatem niezwykle istotne jest określenie reguł, które odpowiadałyby wielkości nowej UE i stojących przed nią wyzwaniom, [...] gwarantowałyby jej sprawność w działaniach. [...] Z obecnymi zasadami UE nie jest zdolna ani do rozszerzenia ani do podejmowania koniecznych decyzji³¹.

Perspektywy i możliwe scenariusze polityki rozszerzenia UE

Kwestia określenia granic ekspansji Unii Europejskiej po przystąpieniu w styczniu 2007 r. Bułgarii i Rumunii stała się nieodzownym elementem debaty nad przyszłością integracji europejskiej.

Już w 1999 r. przywódcy państw członkowskich UE otworzyli przed państwami Bałkanów Zachodnich perspektywę członkostwa w ramach Procesu Stabilizacji i Stowarzyszenia, co zostało następnie potwierdzone na spotkaniu Rady Europejskiej w Salonikach w czerwcu 2003 r.³² Wobec rosnących politycznych i militarnych zadań UE, związanych z europejskim zaangażowaniem w międzynarodowe kryzysy, Unia przejęła rolę promotora stabilizacji, transformacji i trwałego rozwoju państw Bałkanów Zachodnich. Dysponując olbrzymim potencjałem, prowadząc skuteczną i umiejętną politykę z krajami tego regionu może przyczynić się do rozwiązania jego problemów, stwarzając tym samym szansę utrzymania ich proeuropejskiej

²⁹ Rede von Bundeskanzlerin Merkel zum EU-Reformvertrag im Bundestag, 24 IV 2008; www.bundestag.de/nn_5296/Content/DE/Rede/2008/04/2008-04-24-merkel-bt-lissabonvertrag.html.

³⁰ Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich der Eröffnung des Internationalen Bertelsmann Forums „Die Zukunft der Europäischen Union”, 22 IX 2006, www.bundestag.de/nn_5296/Content/DE/Rede/2006/09/2006-09-23-bertelsmann.html.

³¹ Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel im Europäischen Parlament 17 I 2007, www.bundestag.de/nn_5296/Content/DE/Rede/2007/01/2007-01-17-bkin-rede-ep.html.

³² EU-Western Balkans Summit – Declaration, Thessaloniki, 21 June 2003, 10229/03 (Presse 163), www.ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accesion_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/thessaloniki_summit_en.htm.





orientacji. Perspektywa członkostwa jest w związku z tym najlepszym instrumentem unijnego wpływu na polityczny i gospodarczy rozwój państw bałkańskich, a także innych potencjalnych członków.

- W październiku 2005 r. rozpoczęto rokowania akcesyjne z Turcją i Chorwacją, a w grudniu 2005 r. przyznano także status kandydata Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii. Rozważa się również możliwość aspiracji członkowskich pozostałych krajów bałkańskich – Albanii, Bośni i Hercegowiny, Czarnogóry oraz Serbii (Kosowa).

- Generalnie państwa bałkańskie różnią się pod względem stopnia zaawansowania stosunków z UE, a także etapu procesu przedakcesyjnego. Inicjatywy podejmowane przez Wspólnoty mają na celu wzmocnienie stabilności oraz wspieranie procesów transformacyjnych zachodzących w krajach tego regionu w perspektywie ich przyszłej akcesji. W przypadku Chorwacji i Macedonii mocy wiążącej nabrały Porozumienia o Stabilizacji i Stowarzyszeniu, których wdrożenie jest warunkiem postępów na drodze każdego kraju do Unii Europejskiej³³. Negocjacje SAA z Serbią, po ich zawieszeniu przez UE w maju 2006 r., a także impasie we wzajemnych relacjach w konsekwencji deklaracji niepodległości Kosowa, zakończyły się 29 kwietnia 2008 r. podpisaniem porozumienia³⁴. Miało ono być sygnałem dla wzmocnienia proeuropejskiej perspektywy Serbii.

- Niemiecki rząd angażował się w dialog, mający na celu zapewnić Serbię o gotowości do współpracy i wiarygodnej perspektywie członkostwa, uznając jednocześnie niepodległość Kosowa³⁵. Minister stanu Geront Erler podkreślał w tym związku proponowane przez UE inicjatywy w zakresie zniesienia obowiązku wizowego, ściślejszą współpracę w zakresie edukacji i wolnego handlu. Tym bardziej, jego zdaniem, Serbia nie powinna „tracić możliwości zbliżenia do Unii Europejskiej”³⁶.

- Do członkostwa w UE aspirują ponadto państwa objęte Europejską Polityką Sąsiedztwa (Ukraina, Mołdawia i Gruzja). Powiązaniu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa z perspektywą członkostwa w UE zdecydowania sprzeciwia się Francja, Włochy i kraje Beneluksu. Ich stanowisko znalazło poparcie instytucji unijnych – KE (poszerzenie i EPS to dwie odrębne kwestie), a także niemieckiej prezydencji³⁷.

Angela Merkel wielokrotnie podkreślała potrzebę jasnego wytyczenia granic integracji europejskiej: „Europa musi zaostrzyć swoje wewnętrzne i zewnętrzne kontury, ponieważ bez jasnej koncepcji rozszerzenia będzie jej trudno sprostać

³³ M. Terlikowski, *Relacje Unii Europejskiej z państwami Bałkanów Zachodnich – stan i perspektywy*, „Biuletyn PISM”, 20 III 2008.

³⁴ www.welt.de/politik/article1948813/EU_macht_Weg_zur_Aufnahme_Serbiens_frei.html.

³⁵ Por.: wywiad z ministrem spraw zagranicznych F.-W. Steinmeierem w Deutschlandfunk, 27 I 2008, www.dradio.de/dlf/sendungen/idw_dlf/730282/.

³⁶ Deutschland appelliert an Serbein, Der Westen das Portal der WAZ-Mediengruppe, 21 II 2008, www.derwesten.de/nachrichten/nachrichten/2008/2/21/news-24767645/detail.html.

³⁷ B. Lippert, *Die EU-Nachbarschaftspolitik in der Diskussion – Konzepte, Reformvorschläge und nationale Positionen*, „Internationale Politikanalyse”, Juli 2007, s. 8.



szybko zmieniającym się wyzwaniom otaczającego świata³⁸. Również minister gospodarki Michael Glos (CSU) wypowiedział się za wstrzymaniem dalszego procesu rozszerzania Unii po uzyskaniu członkostwa przez Chorwację³⁹. Politycy CSU postrzegali rozszerzenie UE o Rumunię i Bułgarię jako osiągnięcie granic akceptacji dla procesu rozszerzenia w społeczeństwie niemieckim. Turcja, zdaniem bawarskiej minister do spraw europejskich Emilii Müller, swoim stanowiskiem w kwestii cypryjskiej, dowiodła niedojrzałości do członkostwa we Wspólnotach Europejskich. Wyjątkiem od „zamknięcia procesu rozszerzenia na wschód” jest jedynie akcesja Chorwacji, dobrze prosperującego kraju, o tradycyjnych europejskich korzeniach⁴⁰.

W czasie spotkania Rady Europejskiej w Brukseli w czerwcu 2006 r. RFN wraz z Francją domagały się wprowadzenia, jako kryterium decydującego o kolejnych poszerzeniach Wspólnot, zdolności absorpcyjnych Unii, wyznaczenia jej granic, a także uwzględnienia stanowiska społeczeństw państw członkowskich w sprawie dalszych poszerzeń⁴¹.

Problem członkostwa Turcji w Unii Europejskiej umowa koalicyjna rządu Angeli Merkel reguluje kompromisowo. Podkreśla się znaczenie ściślejszego powiązania Turcji z UE, nie kwestionując rozpoczęcia rokowań akcesyjnych z tym krajem, stwarza możliwość uzyskania „uprzywilejowanego członkostwa” w przypadku, gdy Unia nie będzie zdolna do przyjęcia Turcji, bądź Turcja nie będzie w stanie sprostać zobowiązaniom wynikającym z członkostwa. Jednocześnie taki kompromis świadczy o świadomości partnerów koalicyjnych, że w okresie ich rządów nie zapadną rozstrzygające decyzje w sprawie tureckiej⁴². SPD w dalszym ciągu reprezentowała stanowisko otwarcia Turcji perspektyw członkostwa w Unii Europejskiej. Przewodniczący SPD Kurt Beck sprzeciwił się postulatowi wyznaczania granic Europy oraz zamykania unijnych drzwi przed Turcją. Natomiast minister spraw zagranicznych F.-W. Steinmeier podzielał stanowisko kanclerz Merkel, mówiąc o większej powściągliwości w polityce dalszych rozszerzeń Unii Europejskiej po 2007 r.⁴³ W wywiadzie dla tygodnika „Bild” w czerwcu 2006 r. Steinmeier wskazał jednak na niebezpieczeństwo wynikające z kwestionowania rozpoczętych

³⁸ Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich der Eröffnung des Internationalen Bertelsmann Forums „Die Zukunft der Europäischen Union”, www.bundeskanzlerin.de/nn_5296/Content/DE/Rede/2006/09/2006-09-23-bertelsmann.html.

³⁹ Merkel warnt vor scheitern des neuen EU-Vertrags, *Spiegel online* 26 III 2007; www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,473811,00.html.

⁴⁰ P. Issig, *Nur die Frage des Türkei-Beitritts zur Europäischen Union kann die Harmonie stören*, „Die Welt”, 7 I 2007, www.welt.de/print-welt/article706940/Nur_die_Frage_des_Tuerkei-Beitritts_zur_Europaeischen_Union_kann_die_Harmonie_stoeren.html.

⁴¹ B. Koszel, *op. cit.*, s. 37.

⁴² „Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit”, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005; www.cdu.de/doc/pdfc/05_11_11_Koalitionsvertrag_Langfassung_navigierbar.pdf (10 V 2008); A. Szymański, *op. cit.*

⁴³ A. Rinke, *Türkei-Frage spaltet SPD und Union*, *Handelsblatt*, www.handelsblatt.com/news/Default.aspx?_p=200050&_t=ft&_b=1140549 (26 IX 2006).





w październiku 2005 r. rokowań akcesyjnych z Turcją, podkreślając tym samym znaczenie wyraźnej perspektywy członkostwa dla procesu reform w tym kraju⁴⁴.

Wśród niemieckich polityków (głównie posłów CDU) pojawiły się również inne warianty zachowania europejskiej perspektywy Turcji, jak i zbliżenia do UE pozostałych krajów aspirujących do członkostwa. Pierwszym z nich jest koncepcja Europejskiej Przestrzeni Gospodarczej Plus, która znalazła swoje zastosowanie przy okazji pogłębiania relacji UE z Norwegią. Zakłada ona przede wszystkim rozwój współpracy gospodarczo-politycznej w celu stworzenia jednolitego obszaru gospodarczego. Nie obciążając nadmiernie ugrupowania, a jednocześnie w wyniku przejścia ok. 80% aktów prawnych regulujących rynek wewnętrzny UE, wpłynęłaby na większy stopień zbieżności gospodarczo-społecznej pomiędzy UE a tymi krajami. Tym samym państwa te otrzymałyby konkretną „europejską perspektywę”, która mobilizowałaby je do utrzymania kursu reform⁴⁵.

Zastosowanie tego rozwiązania dla potencjalnych rozszerzeń UE o takich kandydatów, jak Ukraina, Mołdawia, Białoruś, Gruzja czy Azerbejdżan, nasuwa wątpliwości związane z odmiennym charakterem tych krajów w porównaniu z obecnymi członkami Europejskiej Przestrzeni Gospodarczej – Norwegią, Islandią i Lichtensteinem. Wynikają one przede wszystkim z politycznych i ekonomicznych warunkowań, które determinują ich zdolność do przyjęcia *acquis communautaire*⁴⁶.

Drugim rozważanym rozwiązaniem było tzw. stopniowe członkostwo. Zakłada ono trzyetapowy proces dochodzenia do członkostwa, zróżnicowany stopniem zintegrowania – najpierw integracja dokonuje się w obszarach nie w pełni uwspólnotowionych, by następnie przejść do sfer charakteryzujących się zaawansowaną integracją.

Początkowo współpraca miała się koncentrować na dziedzinach objętych drugim i trzecim filarem UE (wspólna polityka zagraniczna, wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne), poprzez unię gospodarczą i walutową oraz obszar Schengen, a dopiero ostatnim etapem na drodze uzyskania pełnego członkostwa byłaby integracja w ramach jednolitego rynku UE. Przejście do kolejnej fazy integracji uwarunkowane jest wywiązaniem się ze zobowiązań określonych na wcześniejszym poziomie. Osiągnięcie wyższego stopnia integracji nie dokonuje się zatem automatycznie, co więcej – omawiane podejście uwzględnia możliwość pozostania na niższym poziomie współpracy bez utraty perspektywy pełnego członkostwa, które dokonałoby się po wejściu w życie ostatniej fazy integracji⁴⁷.

Model ten pociągałby za sobą polityczne, a nie tylko gospodarcze powiązanie potencjalnych krajów kandydujących z UE oraz – poprzez wyraźne zaryso-

⁴⁴ R. Kleine, *Keine Endlos-Debatten über Türkei-Beitritt*, „Das Bild”, 28 VI 2006; www.bild.de/BTO/news/aktuell/2006/06/28/steinmeier-interview/steinmeier-interview-tuerkei.html.

⁴⁵ E. Brok, *Eine neue Erweiterungsstrategie für die EU*, „Politische Meinung” 2005, nr 433, s. 17–18; C. Atilgan, D. Klein, *EU-Integrationsmodelle unterhalb der Mitgliedschaft*, Arbeitspapier herausgegeben von der Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin–Sankt Augustyn 2006, s. 7–9.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 8.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 10.





wanie szans na akcesję, stanowiłby atrakcyjną alternatywę integracji i bodziec dla przeprowadzenia demokratycznych reform⁴⁸.

Stosunek społeczeństwa niemieckiego do dalszego poszerzania Unii

Niemcy zaliczane są generalnie do grupy krajów członkowskich, w których dominował raczej sceptyczny stosunek opinii społecznej do akcesji państw Europy Środkowo-Wschodniej⁴⁹. Największym poziomem poparcia niemieckiego społeczeństwa od samego początku swoich starań o członkostwo cieszyły się tylko Węgry⁵⁰. Zgodnie z wynikami sondażu Eurobarometru, przeprowadzonego w jesieni 2001 r., ponad połowa respondentów opowiedziała się za ich członkostwem (57%). Na kolejnych miejscach plasowały się Malta (46%) i Czechy (46%). W dalszej kolejności znalazły się Estonia (42%), Łotwa (42%), Polska (42%), Cypr (40%), Litwa (40%) i Słowacja (38%). Najniższe poparcie wśród obywateli Niemiec znalazły Słowenia (31%), Turcja (31%), Bułgaria (30%) i Rumunia (25%). Należy także zauważyć, że równie wysoki był poziom dezaprobaty dla członkostwa Estonii (39%), Łotwy (39%) i Cypru (37%). Przystąpienie takich państw, jak Słowenia, Turcja, Bułgaria i Rumunia budziło zastrzeżenia większości badanych (przeciw akcesji tych państw opowiedziało się odpowiednio 48%, 53%, 52%, 53% respondentów). Także w przypadku Polski, Litwy i Słowacji utrzymywał się wysoki poziom negatywnych opinii na temat ich członkostwa (odpowiednio 44%, 41%, 43%)⁵¹.

Z kolei wyniki sondażu opinii publicznej opublikowane przez Instytut Demoskopii w Allensbach (Institut für Demoskopie Allensbach) wskazywały, że na wiosnę 2002 r. 37% badanych popierało poszerzenie Unii Europejskiej na wschód i przystąpienie takich państw, jak Polska, Węgry i Czechy. Jednocześnie prawie jedna trzecia (32%) ankietowanych wyrażała dezaprobatę wobec procesu rozszerzenia⁵². Zdecydowana większość Niemców (54%) uważała, że akcesja nowych państw osłabi Unię Europejską. Niemal dwie trzecie badanych nie zgodziło się z tezą, że rozszerzenie nie pociągnie za sobą ciężaru finansowania tego procesu

⁴⁸ M. Wissmann, *Das Modell der gestuften Mitgliedschaft. Neue Strategien für künftige Erweiterungsschritte der EU*, „Internationale Politik”, Mai 2006, s. 66–68; C. Atılgan, D. Klein, *op. cit.*, s. 10–11; C. Karakas, *Für eine Abgestufte Integration. Zur Debatte um den EU-Beitritt der Türkei*, „HSFK-Standpunkte” 2005, nr 4; [http://www.hsfk.de/downloads/Standpunkte-4-2005\(druckfrei\).pdf](http://www.hsfk.de/downloads/Standpunkte-4-2005(druckfrei).pdf).

⁴⁹ P. Ronkowski, *Poparcie społeczeństw krajów „15” dla procesu integracji europejskiej i rozszerzenia Unii Europejskiej na jesieni 1999*, „Biuletyn Analiz UKIE” 2000, nr 4; www.biuletyn.ukie.gov.pl; P. Ronkowski, R. Hykawy, *Poparcie społeczeństw krajów członkowskich dla procesu integracji europejskiej i rozszerzenia Unii Europejskiej*, „Biuletyn Analiz UKIE” 2000, nr 3; P. Ronkowski, R. Hykawy, *Poparcie społeczeństwa krajów „15” dla procesu integracji europejskiej i rozszerzenia Unii Europejskiej na wiosnę 2000 r.*, „Biuletyn Analiz UKIE” 2001, nr 5.

⁵⁰ Po raz pierwszy na wiosnę 1996 r. Eurobarometr Komisji Europejskiej przeprowadził badania poparcia obywateli krajów Unii dla poszczególnych krajów kandydujących.

⁵¹ „Eurobarometr” nr 56.

⁵² *Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1998–2002*, hrsg. E. Noelle-Neumann, R. Köcher, München 2002, s. 947.





przez RFN. Co więcej, ponad połowa ankietowanych (55%) wyraziła opinię, że wskutek przystąpienia nowych krajów Niemcy będą otrzymywać mniejszą niż dotychczas pomoc unijną. Obawy związane były przede wszystkim z implikacjami akcesji nowych krajów regionu środkowoeuropejskiego dla niemieckiego rynku pracy. Ponad połowa respondentów podzielała opinię, że rozszerzenie na wschód wpłynie na wzrost bezrobocia w ich kraju. Jednocześnie wśród zdecydowanej większości Niemców (60%) powszechne było przekonanie, że różnice w poziomach wynagrodzeń w Niemczech i państwach Europy Środkowo-Wschodniej, mogłyby niekorzystnie wpłynąć na wysokość zarobków niemieckich obywateli. Potwierdzają to również przypuszczenia 61% badanych o spodziewanym pogorszeniu się całokształtu warunków życiowych po rozszerzeniu UE⁵³. W badaniach przeprowadzonych zimą 2003 r. już 78% ankietowanych wyrażało niepokój, że poszerzenie UE na wschód przyczyni się do wzrostu przestępczości, 82% badanych oczekiwało wzmożonego napływu imigrantów, a 69% wzrostu nielegalnej imigracji. O ile niemal połowa respondentów podzielała przekonanie, że przyjęcie krajów Europy Środkowo-Wschodniej utrudni walkę z przestępczością oraz handlem narkotykami, o tyle 76% badanych uznawało wkład tych państw do tych obszarów działania UE za zasadnicze kryterium, przemawiające za ich członkostwem⁵⁴.

Ciekawych wyników dostarcza również ankieta przeprowadzana online z inicjatywy międzynarodowej firmy doradztwa strategicznego McKinsey & Company, magazynu „Stern”, stacji telewizyjnej ZDF i koncernu internetowego AOL. Od października 2003 do początku stycznia 2004 r. w ankiecie wzięło udział ponad 450 tys. osób. Mimo że większość Niemców oceniła integrację europejską pozytywnie i identyfikowała się z Europą (63% pytanych widziało w sobie również Europejczyków, jedynie 27% czuło się wyłącznie Niemcami), proces poszerzania Unii Europejskiej na wschód postrzegany był krytycznie. Tylko co trzeci Niemiec traktował je jako strategiczne. 63% ankietowanych wyrażała obawy możliwego wzrostu przestępczości wskutek otwarcia granic z pozostałymi państwami. Jedynie 12% respondentów wskazywało na korzyści płynące z rozszerzenia na wschód dla Niemiec, 39% widziało w tym procesie negatywne konsekwencje dla swojego kraju. Obawy te pokrywają się również z ogólnym przeświadczeniem ponad połowy badanych (62%), że UE wiąże się z finansowym ryzykiem Niemiec. Jednocześnie powszechne było przekonanie o potrzebie wewnętrznej reformy UE, dla zapewnienia większej przejrzystości i przezwyciężenia unijnej biurokracji (81%) oraz spójności Unii na arenie międzynarodowej poprzez wzmocnienie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (75%)⁵⁵.

⁵³ O. Niedermayer, *Die öffentliche Meinung zur zukünftigen Gestalt der EU. Bevölkerungsorientierungen in Deutschland und den anderen EU-Staaten*, Bonn 2003; *Erweiterung der Europäischen Union. Informationen zur politischen Bildung*, Bonn 2002, s. 17–19.

⁵⁴ W. Knelangen, *Freiheit, Sicherheit und Recht. Erweiterte Innen- und Justizpolitik*, „Osteuropa” 2004, H. 5–6, s. 431–432.

⁵⁵ Umfrage Perspektive-Deutschland: Deutliche Skepsis gegenüber EU-Erweiterung Befragung im Internet sind die Unternehmensberatung McKinsey & Company, das Magazin Stern, das ZDF und das Internet-





Ankieta, przeprowadzona przez Instytut Demoskopii w Allensbach, niemal rok po akcesji dziesięciu krajów regionu środkowoeuropejskiego (od 23 kwietnia do 8 maja 2005 r., zob. wykres 1 i 2) oddawała obecne wśród niemieckiego społeczeństwa nastroje zmęczenia i irytacji wobec procesu dalszego rozszerzania UE. Na pytanie o wybór strategii między pogłębieniem współpracy państw członkowskich a poszerzaniem UE, zdecydowana większość badanych (84%) opowiedziała się za koncepcją pogłębiania i wzmocnienia politycznej współpracy między krajami członkowskimi. Dla porównania, dwa lata wcześniej 74% respondentów wyrażało taką potrzebę. Zaledwie 6% badanych popierało inicjatywy związane z dalszym poszerzaniem Unii. Sceptyczny stosunek społeczeństwa niemieckiego do poszerzenia manifestował się przede wszystkim w nastawieniu do krajów, które znajdowały się na finiszu negocjacji akcesyjnych (Bułgaria i Rumunia), jak i Turcji, z którą jeszcze nie rozpoczęto rokowań. Mimo że Rumunia i Bułgaria miały stać się pełnoprawnymi członkami Unii Europejskiej na początku 2007 r., zdecydowana większość Niemców (70%) uważała, że kraje te nie są jeszcze gotowe do uzyskania członkostwa. 53% opowiedziało się zasadniczo przeciwko akcesji Rumunii, 49% wyrażało swój sprzeciw wobec członkostwa Bułgarii. Niemiecka opinia publiczna była również niechętna poszerzaniu Unii o Turcję (66%) – wynika to z faktu zamieszkiwania w Niemczech licznej ludności muzułmańskiej i problemów z jej przystosowaniem, a także konsekwencjami przystąpienia do struktur unijnych kraju o dużej liczbie ludności i wysokim przyroście naturalnym⁵⁶. Również badania German Marshall Fund of the United States przeprowadzone w czerwcu 2005 r. wskazują na ogólną tendencję spadku poparcia dla członkostwa Turcji w państwach UE⁵⁷.

Wyniki ankiet Eurobarometru z lipca 2006 r. potwierdzają sceptyczne nastawienie do dalszych rozszerzeń społeczeństw w państwach członkowskich. Wyraźne jest zróżnicowanie opinii w tej kwestii pomiędzy nowymi a starymi członkami UE – poparcie dla procesu poszerzania wyrażało 66% badanych w pierwszej grupie krajów, natomiast 41% w drugiej. Niemcy należały, obok Luksemburga, Austrii, Francji i Finlandii, do państw, w których co najmniej sześć na dziesięć ankietowanych osób sprzeciwiło się przyszłym rozszerzeniom Unii. Społeczeństwo niemieckie postrzega problem przyszłego poszerzenia przede wszystkim w akcesji tureckiej. Omawiana ankieta potwierdza niechęć Niemców wobec członkostwa tego kraju (66%), 27% popiera jego starania.

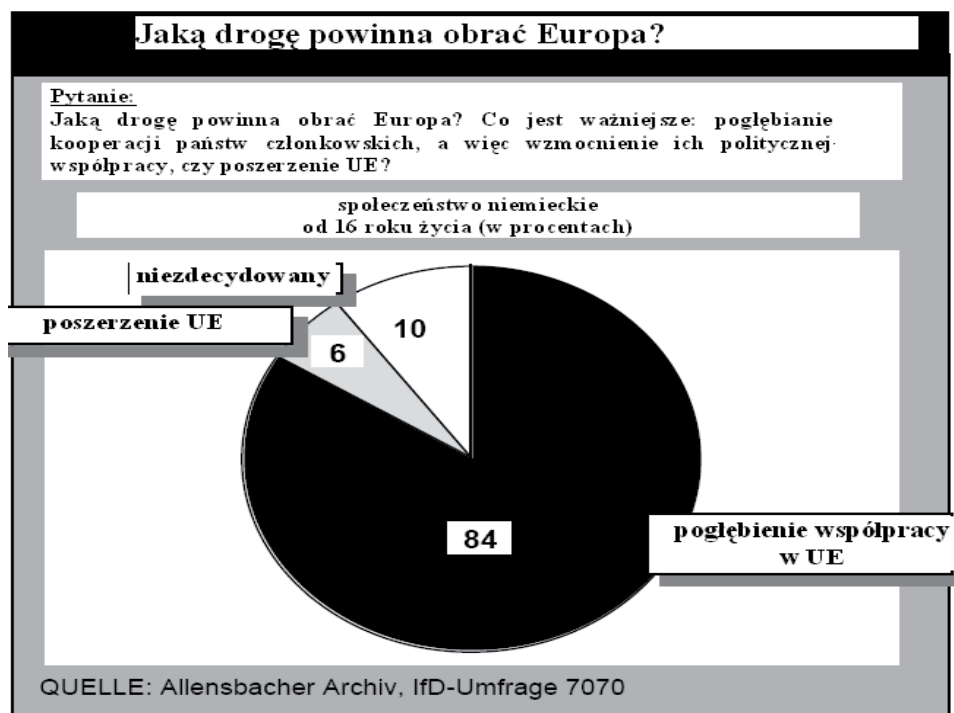
Unternehmen AOL; www.perspektive-deutschland.de/files/presse_2004/pd3-Special-Europa-Abstract.pdf.

⁵⁶ *EU – Nicht Erweitern Sondern...*

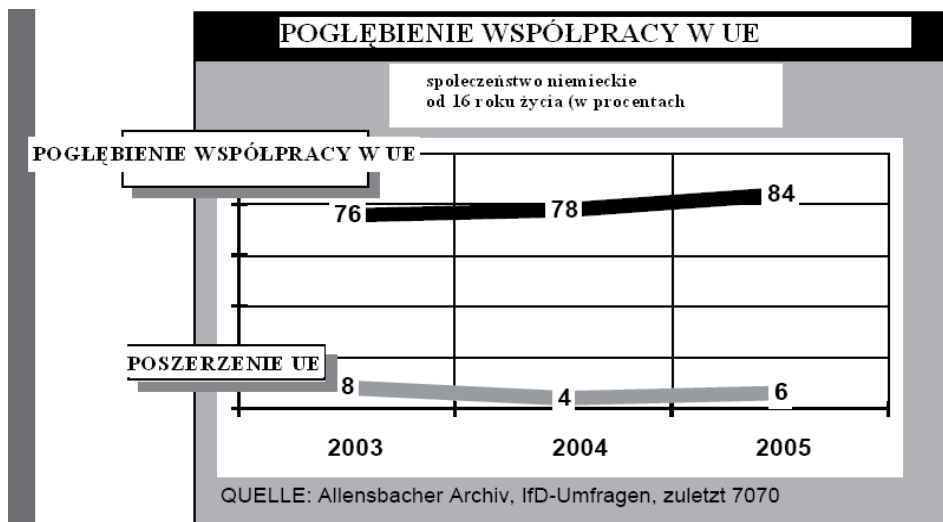
⁵⁷ *Transatlantic Trends. Top line Data 2005*, www.euractiv.com/31/images/transatlantic%20trends%202005_tcm31-143897.pdf.



Wykres 1. Jaką drogę powinna obrać Europa?



Wykres 2. Pogłębianie współpracy w Unii Europejskiej



Źródło: EU – Nicht Erweitern Sondern die politische Zusammenarbeit der Mitgliedsländer vertiefen, „Allensbacher Berichte” 2005, nr 10, www.ifd-allensbach.de/pdf/prd_0510.pdf.



Podsumowanie

1. O ile w procesie rozszerzenia Unii Europejskiej na wschód Niemcy występowały zasadniczo w roli „adwokata” interesów państw Europy Środkowo-Wschodniej, o tyle w perspektywie akcesji kolejnych krajów kierują się ostrożną polityką rozszerzenia, uzależnioną od zdolności absorpcyjnej Wspólnot.

2. Stanowisko Niemiec w kwestii dalszych poszerzeń koreluje ze strategią rozszerzenia Komisji Europejskiej z listopada 2006 i 2007 r. Opiera się ono na dwóch zasadniczych założeniach, które determinują politykę europejską rządu federalnego CDU/CSU/SPD w tym zakresie.

3. Pierwszym jest przyjęcie koncepcji brzmiącej: „pogłębienie integracji warunkiem jej poszerzenia”, ponieważ tylko politycznie i instytucjonalnie wzmocniona Unia jest w stanie przyjąć nowych członków bez narażania osiągniętego poziomu integracji. Z każdym kolejnym poszerzeniem rośnie niebezpieczeństwo zachowania spójności ugrupowania, a tym samym wzrasta jego heterogeniczny charakter. Wiąże się to również z kosztami ostatnich rozszerzeń na wschód, które w znacznym stopniu absorbują zdolności finansowe płatników netto, a zatem przede wszystkim Niemiec. Konsekwencją powyższej argumentacji jest nacisk na uzależnienie wyniku rokowań akcesyjnych od wywiązywania się państw kandydujących z zobowiązań wynikających z członkostwa oraz preferowanie alternatywnych do pełnego członkostwa wariantów kształtowania relacji tych krajów z UE.

4. Drugim, jest położenie akcentu na globalną rolę Unii Europejskiej jako instytucji stabilizacji i bezpieczeństwa na kontynencie europejskim. Ponosi ona zatem odpowiedzialność za politykę integracyjną, której długofalowym celem winno być wykreowanie pewnego politycznego otoczenia oraz wzmocnienie konkurencyjności regionu. Zatem stworzenie realnej perspektywy członkostwa jest najsukuczniejszym instrumentem unijnego wpływu na polityczny i gospodarczy rozwój państw bałkańskich, a także innych potencjalnych członków oraz szansą na utrzymanie ich proeuropejskiej orientacji. Służą temu działania niemieckiego rządu na rzecz wzmocnienia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, jako zasadniczego narzędzia kształtowania relacji UE z państwami sąsiadującymi, a także wspomniane wyżej rozwiązania, pozwalające na wyeliminowanie podziałów i dychotomii, sprowadzającej się do „tak albo nie” dla członkostwa w Unii.

5. Obecny wśród niemieckiego społeczeństwa nastrojom zmęczenia i irytacji wobec procesu dalszego rozszerzania UE towarzyszy ogólne przekonanie o konieczności pogłębiania integracji i współpracy pomiędzy państwami członkowskimi. Niemiecka opinia publiczna postrzega problem przyszłego poszerzenia zasadniczo w akcesji tureckiej i jej konsekwencji dla własnego kraju. Brak poświęcania więk-





szej uwagi pozostałym państwom aspirującym do członkostwa wynika głównie z faktu uświadamiania sobie realnych perspektyw czasowych dla dalszych akcesji (z wyjątkiem Chorwacji).

6. Rosnący sceptycyzm wobec dalszego rozszerzania Unii Europejskiej w społeczeństwie niemieckim winien mobilizować rząd federalny do poszukiwania rozwiązań pozwalających na skuteczniejszą komunikację z opinią społeczną na temat konsekwencji zamknięcia perspektyw członkostwa w UE Turcji, krajom Bałkanów Zachodnich czy innym potencjalnym kandydatom.

